

Till Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.registrator@regeringskansliet.se

Återrapportering avseende regleringsbrevsuppdrag 2 - Ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen

Härmed överlämnas rapporten om ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen som redovisning av uppdrag 2 i regleringsbrevet för 2025 avseende Migrationsverket.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:

Rapport Ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen

RAPPORT

Ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen

Dnr: 1.3.1-2025-11985



Migrationsverket: Ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprovningen

Framställd av: Rättsavdelningen

Fastställd av: Maria Mindhammar, generaldirektör

Fastställersedatum: 2025-09-16

Handlagd av: Susanne Sjödin och Marcus Engman, rättsliga experter

Diarienummer: 1.3.1-2025-11985

Sammanfattning

Migrationsverket har i myndighetens regleringsbrev för 2025 fått i uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att se till att myndighetens ärendeprövning är enhetlig och rättssäker. Myndighetens arbete med uppdraget har, med utgångspunkt i slutsatserna från Statskontorets rapport *Många öar små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen* (2024:14) resulterat i ett stort antal planerade, pågående och genomförda åtgärder inom myndigheten.

Uppdraget innefattar bland annat att myndigheten förbättrar sin förmåga att göra nationella kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen, men även inom andra ärendeslag. Migrationsverket har därför utvecklat en metod för nationell systematisk kvalitetsuppföljning som kan användas för olika ärendeslag och som hösten 2025 används för att följa upp asylprövningen och prövningen av medborgarskap. Vidare har myndigheten stärkt den centrala uppföljningen av förvarsverksamheten. Särskilda åtgärder vidtas även av myndigheten för en enhetlig och rättssäker handläggning av ärenden där hbtqi-skäl och religiös förföljelse åberopas, bland annat kompetensutveckling, praktiska workshops och implementering av metod och riktlinjer enligt vägledande dokument för EU-medlemsländerna i hur hbtqi-skäl ska utredas och bedömas.

Enligt uppdraget ska myndigheten även vidta åtgärder för att förbättra enhetligheten och säkerställa en kontinuerlig uppföljning framåt. Myndigheten har därför tagit fram konkreta åtgärder för att förbättra strukturen för stöd till asylprövningen och arbetar med utveckling av metoder för att kontinuerligt följa upp och analysera enhetlighet i bifallsärenden och utfall i domstol. Uppdraget innefattar även att se över strukturen för stöd till ärendeprövningen och hur stödet ska fungera. Myndigheten vidtar därför åtgärder för att förbättra strukturen för prövningsstöd såväl som för rättsliga och processinriktade handböcker och utvecklar nya stödformer för bedömning av landrelaterade frågor i asylärenden. Myndigheten har förbättrat styrningen av ärendehandläggningen inom asylprövningen genom beslut om en ny operativ lednings- och samverkansstruktur som redan har trätt i kraft. I nästa steg ska myndigheten utveckla den nya strukturen, bland annat för ett mer sammanhållet ansvar för arbetet med ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i asylärenden.

Myndigheten ska även förbättra sin resultatredovisning, vilket resulterat i åtgärden att myndigheten förändrar sin disposition av årsredovisningen utifrån Statskontorets rekommendation och säkerställer att mätetalen för hög rättslig kvalitet är relevanta och mätbara. Migrationsverket har även inlett arbetet med att analysera hur asylprövningsenheterna kan bevara sin förmåga att fatta enhetliga beslut när antalet asylsökande minskar enligt Statskontorets förslag.

Arbetet med att vidta åtgärder för ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen sker utifrån tre olika horisonter och myndigheten fortsätter arbetet även efter denna slutrapportering.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning	6
1.1 Regeringens uppdrag	6
1.2 Bakgrund.....	6
1.3 Avgränsningar.....	7
2 Uppdragets genomförande	8
2.1 Tre horisonter.....	8
2.2 Arbetets planering och genomförande	9
3 Åtgärder inom ramen för regleringsbrevsuppdraget	10
3.1 Åtgärder för att förbättra myndighetens förmåga att göra nationella kvalitetsuppföljningar	10
3.1.1 Metod för nationell kvalitetsuppföljning	10
3.1.2 Nationell kvalitetsuppföljning av asylärenden.....	12
3.1.3 Nationell kvalitetsuppföljning av ärenden om svenskt medborgarskap	12
3.1.4 Central uppföljning av förvarsverksamheten.....	13
3.2 Kontinuerlig uppföljning och analys av skillnader i enhetlighet	14
3.2.1 Utveckling av metod för nationell kvalitetsuppföljning	14
3.2.2 Uppföljning av rättslig kvalitet inom ramen för myndighetens verksamhetsplan.....	14
3.2.3 Utveckling av metod för kvantitativ analys av enhetlighet i bifallsärenden.....	15
3.2.4 Utveckling av metod för analys av utfall i domstol.....	15
3.3 Särskilda åtgärder för en enhetlig och rättssäker handläggning av hbtqi- och konvertitärenden	16
3.3.1 Åtgärder för att förbättra kvaliteten i handläggningen av hbtqi-ärenden inom asylprövningen	16
3.3.2 Åtgärder för att förbättra kvaliteten i handläggningen av konvertitärenden inom asylprövningen.....	17
3.4 Förbättra styrningen av ärendehandläggningen inom asylprövningen .	18
3.4.1 Ny operativ lednings- och samverkansstruktur.....	18
3.4.2 Utvecklingsarbete inom den nya operativa lednings- och samverkansstrukturen	19

3.5	Åtgärder för att förbättra stödet till ärendeprövningen	19
3.5.1	Samlat grepp kring återkommande problematik med koppling till strukturen för prövningsstöd	19
3.5.2	Förbättrad struktur och sökbarhet i rättsliga och processinriktade handböcker	21
3.5.3	Uppdrag från generaldirektören om landrelaterat stöd och styrning	22
3.6	Förbättrad resultatredovisning av rättslig kvalitet	22
3.6.1	Säkerställa att myndighetens mätetal för rättslig kvalitet är relevanta och mätbara	22
3.6.2	Förbättra resultatredovisningen av rättslig kvalitet i årsredovisningen	23
3.7	Ytterligare åtgärd med utgångspunkt i Statskontorets rapport	24
3.7.1	Analysera hur verksamheten kan bevara förmågan att fatta enhetliga beslut när antalet asylsökande minskar	24
4	Sammanställning av myndighetens åtgärder	25

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag

I regleringsbrevet för budgetåret 2025 har Migrationsverket tilldelats ett uppdrag om ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen¹ (hädanefter benämnt regleringsbrevsuppdraget). Uppdraget har följande lydelse:

”Migrationsverket ska vidta åtgärder för att se till att ärendehandläggningen är enhetlig och rättssäker. Utgångspunkten för arbetet ska vara de slutsatser som Statskontoret redovisat i sin rapport Många öar små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen (2024:14). I rapporten konstaterade [sic] bland annat att det är svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i hbtqi- och konvertitärenden. Uppdraget innefattar bland annat att myndigheten förbättrar sin förmåga att göra nationella kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen, men även inom andra ärendeslag. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten förbättra sin resultatredovisning så att regeringen kan följa hur myndighetens resultat utvecklas när det gäller den rättsliga kvaliteten. Vidare ska Migrationsverket analysera skillnaderna i enhetlighet i bedömningarna av asylärenden samt vidta åtgärder för att förbättra enhetligheten och säkerställa en kontinuerlig uppföljning framåt. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 september 2025.”

Denna rapport utgör Migrationsverkets redovisning av uppdraget.

1.2 Bakgrund

Migrationsverket ska enligt myndighetens instruktion² ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. För att det ska uppnås krävs enligt myndighetens definition³ av hög rättslig kvalitet att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig, samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat i vilken mån Migrationsverkets bedömningar av asylärenden är enhetliga och rättssäkra i rapporten ”Många öar små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen (2024:14)” (hädanefter benämnd Statskontorets rapport) som publicerades i oktober 2024. Analysen visar att det finns flera tecken på att enhetligheten brister på ett sätt som kan gå ut över

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket, avsnitt 3 ”Uppdrag”, punkt 2.

² Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

³ Migrationsverkets beslut RA/018/2021 (2021-02-10).

rättssäkerheten. Mot denna bakgrund har Migrationsverket fått det nu aktuella regleringsbrevsuppdraget.

Myndigheten hade vid tidpunkten för tilldelningen av regleringsbrevsuppdraget redan påbörjat ett arbete med att omhänderta slutsatserna från Statskontorets översyn. Arbetet med uppdraget har därför i viss mån kunnat ingå i redan påbörjat arbete med olika åtgärder inom myndigheten.

Myndighetens arbete med uppföljning av rättslig kvalitet har under åren sett ut på olika sätt och det är ett pågående arbete i ständig utveckling. En viktig förändring har skett under de senare åren i och med att myndighetens verksamhetsplan från och med 2023 innehållit ett nytt delmål om att ärendehandläggningen inte bara ska ske inom författningsstyrda handläggningstider, utan att handläggningen även ska göras med hög rättslig kvalitet. Som en följd har myndigheten bland annat haft interna rättsliga dialoger om hur verksamheten kan stötta varandra i att ta ansvar för en förbättrad rättslig kvalitet.

Under 2024 arbetade Migrationsverket också därför med att ta fram en ny modell för uppföljning av rättslig kvalitet⁴ inom ramen för verksamhetsplanen för att tydliggöra ansvarsfördelningen och ge stöd till berörda avdelningar. Målsättningen med modellen har varit att möjliggöra för myndigheten att följa upp målet hög rättslig kvalitet med regelbundenhet på nationell nivå och att mäta den rättsliga kvaliteten i ärendehantering på ett mer strukturerat och systematiskt sätt. Arbetet med uppföljning av rättslig kvalitet enligt modellen har trätt i kraft och genomförts under 2025.⁵

1.3 Avgränsningar

I Migrationsverkets arbete med framtagande och genomförande av åtgärder har myndigheten haft uppdragsbeskrivningen för regleringsbrevsuppdraget som en principiell utgångspunkt. Myndigheten ser det som en miniminivå att i denna slutredovisning kunna redogöra för vad myndigheten har gjort, eller kommer att göra, i de delar som beskrivs i uppdraget. Eftersom uppdragsbeskrivningen på ett generellt sätt tar upp att utgångspunkten för arbetet ska vara de slutsatser som redovisats i Statskontorets rapport har myndigheten bedömt att det även finns skäl att vidta åtgärder i delar som berörs i rapporten men som inte uttryckligen omnämns i uppdragsbeskrivningen till regleringsbrevsuppdraget.

Migrationsverket har även innan tilldelningen av regleringsbrevsuppdraget bedrivit ett övergripande och aktivt arbete för att förbättra processer och den

⁴ Modell för uppföljning av rättslig kvalitet inom ramen för verksamhetsplanen, fastställd genom Migrationsverkets beslut RA/052/2024 (2024-09-13).

⁵ Se resultatet i Migrationsverkets rapport, Resultat rättslig kvalitet – T2 2025, dnr: Dnr: 1.3.1-2025-11927 (2025-09-09).

rättsliga kvaliteten inom ärendeprövningen samt stärka förmågan att följa upp och analysera rättstillämpningen. Arbetet med uppdraget i regleringsbrevet har därför till viss del kunnat integreras i myndighetens redan pågående arbete med olika insatser. Exempelvis har myndigheten sedan tidigare inlett ett utvecklingsarbete för att omhänderta Riksrevisionens kritik⁶ som riktats mot användandet av resultat från enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar (EKU) i myndighetens återrapporering. Även Statskontoret konstaterar i sin rapport att EKU-metoden har ett alltför ensidigt fokus på lokalt lärande och att genomgångarna av ärendena organiseras och genomförs på ett sätt som gör det svårt att göra jämförelser mellan regioner och enheter. Detta arbete behöver fortsättas ur ett mer långsiktigt perspektiv.

Arbetet med uppdraget har haft en tydlig prioritet i förhållande till andra frågor vid samverkan inom myndigheten. Åtgärderna och deras omfattning har däremot behövt utformas med hänsyn till den förmåga och de tillgängliga resurser som finns hos myndigheten. Myndigheten har behövt göra olika avvägningar i fråga om vilka åtgärder som ska vara färdiga i tid till slutredovisningen och vilka åtgärder som bör ligga inom senare horisonter efter slutredovisningen. Likt Statskontoret gör Migrationsverket bedömningen att det kan ta tid innan effekterna av åtgärderna får genomslag.

2 Uppdragets genomförande

2.1 Tre horisonter

Migrationsverkets uppdrag att se till att ärendehandläggningen är enhetlig och rättssäker är ett omfattande arbete som kräver åtgärder på både kort och lång sikt. Myndigheten har i ett tidigt skede kunnat konstatera att arbetet med att nå resultat i form av ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprövningen på det sätt som motsvarar den ambition som följer av regleringsbrevsuppdraget kräver ett aktivt, kontinuerligt och långsiktigt arbete. Ett arbete som bedrivs utifrån olika tidsperspektiv ger möjligheter till ett åtgärdsarbete i en större omfattning och förutsättningar för att förbättra myndighetens förmågor långsiktigt.

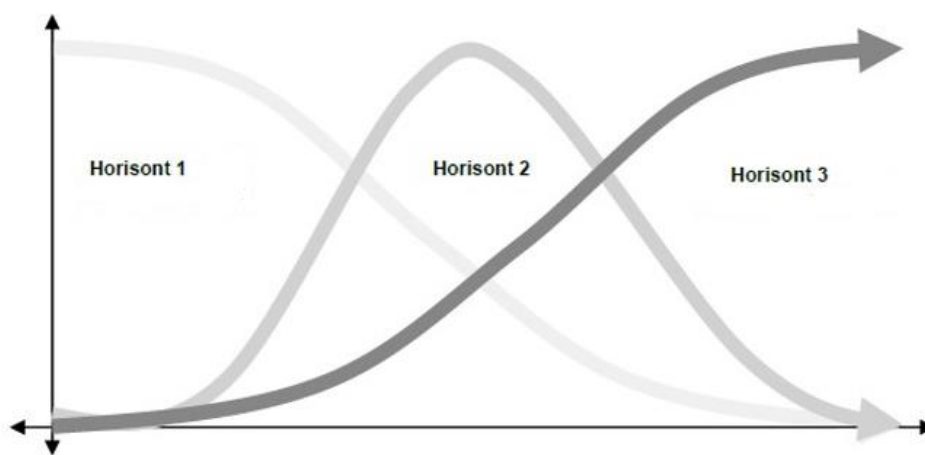
Vissa åtgärder är redan genomförda i tid till slutredovisningen medan andra åtgärder tar längre tid att utveckla och implementera i verksamheten. Arbetet med vissa av åtgärderna kommer därför att behöva fortsätta även efter slutredovisningen av uppdraget för att nå önskat resultat.

⁶ Riksrevisionens rapport "Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden" (RiR 2021:9).

Migrationsverket arbetar därför med åtgärder inom ramen för regleringsbrevsuppdraget utifrån tre olika horisonter:

- Horisont 1 är redovisningsdatum 30 september 2025.
- Horisont 2 är datum för årsredovisningen 31 december 2025.
- Horisont 3 är för de långsiktiga målen från 2026 och framåt.

Arbetet inom ramen för regleringsbrevsuppdraget utgör vad som kan kallas horisont 1 för myndighetens utvecklade arbete med rättslig kvalitet. Planerade åtgärder inför årsredovisningen för 2025 är vad som utgör horisont 2.



Arbetet för en ökad enhetlighet och rättslig kvalitet kommer att fortsätta även efter att regleringsbrevsuppdraget har slutredovisats. Den tredje horisonten som myndigheten arbetar utifrån är därför ett längre perspektiv som sträcker sig från 2026 och framåt. Det handlar då om ett långsiktigt mål om att förbättra myndighetens förmåga att arbeta med säkerställande och uppföljning av rättslig kvalitet. Myndigheten behöver arbeta för att etablera arbetssätt där alla delar av verksamheten arbetar mot det gemensamma målet om en hög rättslig kvalitet i ärendehandläggningen och där uppföljning och intern samverkan kring dessa frågor bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

2.2 Arbetets planering och genomförande

Enligt uppdragsbeskrivningen ska åtgärder enligt regleringsbrevsuppdraget utformas med utgångspunkt i slutsatserna i Statskontorets rapport. Slutsatserna i rapporten kan, som Migrationsverket ser det, härledas till fyra tydliga tematiska delar (som till viss del överlappar med varandra). Dessa fyra delar berör ämnena: *Hur myndigheten följer upp, hur myndigheten styr, hur myndigheten stöttar, och hur myndigheten redovisar resultatet*. Myndighetens interna arbete med utformningen av åtgärder i enlighet med uppdraget har skett med utgångspunkt i dessa delar. I denna slutredovisning redovisas åtgärderna däremot utifrån rubrikerna i uppdragsbeskrivningen och Statskontorets förslag.

Migrationsverket påbörjade arbetet med uppdraget i mars 2025. Till en början bestod arbetet av en kartläggning av uppdraget utifrån Statskontorets rapport och en rad olika prioriteringar och strategiska vägval internt på myndigheten. En arbetsgrupp har tillsatts och gruppen hade ett uppstartsmöte i april 2025 där berörda medarbetare fick en gemensam information om uppdragets bakgrund, syfte och planering. Efter uppstartsmötet fick medarbetarna bidra med förslag på åtgärder för en ökad enhetlighet och rättslig kvalitet utifrån kunskapen om ärendeprövningen i sin respektive verksamhetsdel och slutsatserna från Statskontorets rapport. Myndigheten har därefter arbetat för att utveckla och driva arbetet med åtgärderna framåt. Förslagen har analyserats, prioriterats och förankrats internt inom myndigheten under arbetets gång. Uppdraget har även del- och slutredovisats för myndighetens generaldirektör och verksledning. Myndigheten har även i juni 2025 haft en avstämning med ansvariga handläggare vid Regeringskansliet om uppdraget.

I nästa avsnitt följer en redovisning av myndighetens åtgärder till följd av regleringsbrevsuppdraget.

3 Åtgärder inom ramen för regleringsbrevsuppdraget

3.1 Åtgärder för att förbättra myndighetens förmåga att göra nationella kvalitetsuppföljningar

Uppdraget innefattar att förbättra myndighetens förmåga att göra nationella kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen, men även inom andra ärendeslag.

3.1.1 Metod för nationell kvalitetsuppföljning

Statskontoret har i sin rapport föreslagit att Migrationsverket inför en central och systematisk kvalitetsuppföljning i mätande syfte som kombinerar den metod som användes inom asylprövningen fram till 2019 (nationell kvalitetsuppföljning, även kallat NKU) och den uppföljningsmetod som används för andra ärendeslag (enhetsbaserad kvalitetsuppföljning, även kallat EKV) vars mål är att ge myndighetsledningen överblick över den rättsliga kvaliteten i handläggningen och över beslutsfattandet på nationell nivå.⁷

Myndigheten har därför, som en av de åtgärder som vidtas inom ramen för regleringsbrevsuppdraget, utvecklat och infört en metod för en systematisk

⁷ Statskontorets rapport "Många är små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen" (2024:14) avsnitt 1.3.3, s. 23.

nationell kvalitetsuppföljning som kan användas inom asylprövningen, men även inom andra ärendeslag. Det huvudsakliga fokuset för den nationella kvalitetsuppföljningen är mätning. Den genomförs för att Migrationsverket och dess ledning ska kunna bedöma den rättsliga kvaliteten i ärendeprövningen.

Framöver ska NKU ske systematiskt och på en central nivå inom myndigheten. Ansvar för nationella kvalitetsuppföljningar centraliseras genom att rättsavdelningen vid Migrationsverket har ansvar för att samordna arbetet och säkerställa att nationella kvalitetsuppföljningar enligt metoden sker regelbundet. Arbetet med uppföljningen utförs därefter genom ett internt samarbete mellan rättsavdelningen, planeringsavdelningen och regionerna.

Metoden innehåller en kvantitativ och kvalitativ analys för bedömning av den rättsliga kvaliteten på nationell nivå i förhållande till de relevanta mätetal som används för att följa upp målet i verksamhetsplanen om att myndighetens ärendehandläggning ska hålla en hög rättslig kvalitet⁸ och en jämförelse av handläggning och beslutsfattande mellan olika regioner och enheter för en analys av skillnader i enhetlighet i bedömningarna. Det ingår även en analys som ger slutsatser om sannolikheten att observera bifall respektive avslag i de olika regionerna om grupper av sökande som tillhör samma kön, åldersgrupp och medborgarskap jämförs.

Till skillnad från metoden och tillvägagångssättet för EKV ska regionerna enligt metoden för NKU i stor grad granska varandras ärenden. Detta för att utesluta bias och möjliggöra att mäta enhetlighet mer noggrant. Metoden har tagits fram i enlighet med Ekonomistyrningsverkets rekommendationer⁹ för rättsliga kvalitetsuppföljningar med mätande syfte.

Den nya NKU-metoden utgör en betydande ambitionshöjning vad avser central kvalitetsuppföljning inom myndigheten. Det omfattar ett större antal uppföljningsärenden inom ett visst ärendeslag jämfört med exempelvis tematiska kvalitetsuppföljningar, vilket möjliggör en högre precision när det gäller att analysera eventuella skillnader i enhetlighet i bedömningarna. Det ger även en förbättrad möjlighet att kunna upptäcka omfattande eller systematiska brister och identifiera nödvändiga åtgärder.

Målsättningen är att resultatet av de nationella kvalitetsuppföljningarna ska bidra till att ge ett tillräckligt omfattande underlag vad avser den rättsliga kvaliteten för årsredovisningen och därmed myndighetens intygande om intern styrning och kontroll. Eftersom den nationella kvalitetsuppföljningen ska ske kontinuerligt möjliggör detta även en jämförelse av bedömningen av den

⁸ Migrationsverkets beslut Plan/029/2025 (2025-05-12).

⁹ Ekonomistyrningsverkets vägledning om rättslig kvalitetsuppföljning i ESV Forum, <https://forum.esv.se/verksamhetsutveckling/kvalitet/rattslig-kvalitetsuppfoljning/> (hämtad 2025-08-29)

rättsliga kvaliteten för aktuell ärendetyp och hur den utvecklas över tid. Sammantaget ska nationell kvalitetsuppföljning enligt denna metod bidra till att stärka myndighetens uppföljning och förmåga att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i ärendeprövningen.

Migrationsverket beslutade¹⁰ om att fastställa metoden för nationell kvalitetsuppföljning 10 juli 2025 (horisont 1).

3.1.2 Nationell kvalitetsuppföljning av asylärenden

I början av hösten 2025 ska den första NKU av asylärenden genomföras enligt den nya metoden. NKU av asylärenden sker utifrån ett underlag som består av cirka 800 beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl (förstagångsansökningar) som avgjorts under tertiäl 3 2024, samt tertiäl 1–2 2025. Underlaget ska omfatta både bifalls- och avslagsbeslut. Ansökningar om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (medborgarskapsgrupp Ukraina) ska inte ingå i uppföljningsunderlaget. Uppföljningen ska omfatta män, kvinnor och barn i alla åldersgrupper. I granskningen deltar medarbetare från rättsavdelningen och operativ verksamhet.

Planen är att resultatet från den nationella kvalitetsuppföljningen av asylärenden ska ingå i underlaget för årsredovisningen 2025 (horisont 2).

3.1.3 Nationell kvalitetsuppföljning av ärenden om svenskt medborgarskap

Med anledning av Riksrevisionens granskning av Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden¹¹ har generaldirektören fattat ett beslut¹² om uppdrag att omhänderta rekommendationer och slutsatser av granskningen. I uppdraget ingår bland annat att Migrationsverket ska genomföra en tematisk kvalitetsuppföljning av medborgarskapsärenden under hösten 2025.

Mot bakgrund av generaldirektörens beslut, samt mot bakgrund av regleringsbrevsuppdraget att utveckla myndighetens förmåga att genomföra nationella kvalitetsuppföljningar, har myndigheten höjt ambitionsnivån från en tematisk kvalitetsuppföljning till att genomföra en nationell kvalitetsuppföljning av medborgarskapsärenden under hösten 2025. Uppföljningen ska följa den nya metoden för NKU, med vissa anpassningar. Syftet är att följa upp prövningen av medborgarskapsärenden avseende handläggningstider, enhetlighet och rättslig kvalitet, samt om nuvarande utredningsåtgärder är tillräckliga. I granskningen deltar medarbetare från rättsavdelningen och operativ verksamhet.

¹⁰ Migrationsverkets beslut RA/060/2025 (2025-07-10).

¹¹ Riksrevisionens rapport "Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden" (RiR 2025:5).

¹² Migrationsverkets beslut Gd/031/2025 (2025-05-20).

Planen är att resultatet från den nationella kvalitetsuppföljningen av medborgarskapsärenden ska ingå i underlaget för årsredovisningen 2025 (horisont 2).

3.1.4 Central uppföljning av förvarsverksamheten

Enligt myndighetens beslut¹³ ska en central uppföljning av bland annat förvarsverksamheten komma till stånd under 2025. Bakgrunden är det generella behovet av att följa upp förvarsverksamheten samt kritik och uttalanden som kommit från JO de senaste åren. Den centrala uppföljningen ska genomföras av rättsavdelningen.

Migrationsverket har följande planering för uppföljningen.

- **Verksamhetsbesök med dialog och uppföljning.**
Myndigheten kommer inledningsvis att besöka ett antal utvalda förvar och diskutera verksamheten med respektive ledningsgrupp. Syftet är att fånga upp om det finns behov av rättsavdelningens stöd eller uttalanden i frågor som påverkar verksamheten i grunden, till exempel de grundläggande principerna för frihetsberövande verksamhet och de allmänt hållna bestämmelserna om behandling av förvarstagna. Det första verksamhetsbesöket är planerat till september 2025.
- **Analys av särskilda incidenter.**
Incidenter som inträffar i förvarsverksamheten kommer att analyseras för att bedöma om det finns rättsligt intressanta aspekter som motiverar en närmare granskning. Syftet är att dra lärdomar och åtgärda brister. Analysen kan utgöra underlag för kommande dialoger med förvarens ledningsgrupper. Detta planeras starta under hösten 2025.
- **Analys av genomförda enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar.**
Resultatet av de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar som planeras att genomföras kommer att analyseras för att bedöma om det finns behov av mer rättsligt stöd i de aktuella ärendeslagen. Detta planeras starta under 2026. Det kommer att övervägas om de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna ska kompletteras med centrala uppföljningar enligt andra modeller för att få en så heltäckande lägesbild som möjligt.

¹³ Migrationsverkets beslut RA/015/2025 (2025-03-03).

3.2 Kontinuerlig uppföljning och analys av skillnader i enhetlighet

Uppdraget innefattar att myndigheten ska analysera skillnader i enhetlighet i bedömningarna av asylärenden, samt vidta åtgärder för att förbättra enhetligheten och säkerställa en kontinuerlig uppföljning framåt.

3.2.1 Utveckling av metod för nationell kvalitetsuppföljning

Metoden för nationell kvalitetsuppföljning¹⁴ har även utformats för att Migrationsverket ska analysera skillnaderna i enhetlighet i bedömningarna av ärenden och vidta åtgärder för att förbättra enhetligheten. Den nationella kvalitetsuppföljningen ska ske systematiskt för att möjliggöra en jämförelse av myndighetens resultat över tid (förutsatt att samma ärendetyp följs upp) och därmed ge en bild av hur resultatet utvecklas när det gäller den rättsliga kvaliteten. Mer om metoden ovan i avsnitt 3.1.1.

3.2.2 Uppföljning av rättslig kvalitet inom ramen för myndighetens verksamhetsplan

I Migrationsverkets verksamhetsplan anger myndigheten ett särskilt mål för den rättsliga kvaliteten. Verksamhetsplanen fastslår att varje mål och uppföljningen av dem förutsätter att varje avdelning, funktion och region i organisationen tar sin del av ansvaret i enlighet med arbetsordningen och genom samverkan. Migrationsverket har därför, i september 2024, fastställt¹⁵ en modell för uppföljning av rättslig kvalitet inom ramen för verksamhetsplanen. Modellen beskriver arbetssätt och ansvarsområden för berörda delar av myndigheten i arbetet med att följa upp den rättsliga kvaliteten inom ramen för uppföljning av verksamhetsplanen.

För att kunna bedöma hur väl myndigheten når målet för rättslig kvalitet görs en sammantagen värdering utifrån fastställda mätetal¹⁶. Utöver detta är bedömningsgrunderna även resultatet från enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar, tematiska kvalitetsuppföljningar, uppföljning av utfall i domstol, samt analyser av Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns granskningar.

Uppföljningen av rättslig kvalitet ska enligt modellen göras två gånger per år (varav uppföljningen till årsredovisningen är ett sådant tillfälle). Vid dessa tillfällen inhämtar rättsavdelningen underlag från regionerna i form av en bedömning av resultatet gällande rättslig kvalitet som utgår från en redovisning av statistik och resultat från genomförda kvalitetsuppföljningar. Myndigheten

¹⁴ Se fotnot 10.

¹⁵ Se fotnot 4, Migrationsverket beslut RA/052/2024 (2024-09-13).

¹⁶ Migrationsverkets beslut Plan/029/2025 (2025-05-12).

sammanställer sedan det inkomna underlaget och gör en sammanfattande analys av resultatet gällande rättslig kvalitet, samt en bedömning av hur resultatet förhåller sig till det uppställda målet i verksamhetsplanen.

Detta arbetssätt säkerställer en kontinuerlig uppföljning av den rättsliga kvaliteten i förhållande till myndighetens uppsatta mål i verksamhetsplanen och att samtliga berörda delar av organisationen tar sitt ansvar i det arbetet.

3.2.3 Utveckling av metod för kvantitativ analys av enhetlighet i bifallsärenden

Enligt en av slutsatserna i Statskontorets rapport är det särskilt viktigt att Migrationsverket förstärker uppföljningen och analysen av bifallsbeslut inom asylprövningen eftersom myndigheten i dag inte följer upp dessa systematiskt¹⁷.

Myndigheten utreder därför möjligheterna att ta fram en ny metod som möjliggör att mer löpande kunna följa eventuella avvikelser i bifallsstatistik vid en jämförelse mellan regioner och enheter i den operativa verksamheten. Syftet med åtgärden är att använda eventuella avvikelser i bifallsandelar som en indikation på ett behov för myndighetens operativa verksamhet att närmare definiera orsakerna och vid behov vidta lämpliga åtgärder. Detta kommer delvis, men inte enbart, gälla prövningen av asylärenden. På sikt ska myndigheten även undersöka behovet av att löpande följa upp andra eventuella avvikelser i ärendehandläggningen (exempelvis begäran om komplettering eller begäran om muntlig utredning i uppehållstillståndsärenden). Bifallsärenden följs även upp inom ramen för den nationella kvalitetsuppföljningen.

Planen är att utarbeta metoden under 2026 (horisont 3).

3.2.4 Utveckling av metod för analys av utfall i domstol

För att Migrationsverket ska kunna förbättra sin uppföljning bedömer Statskontoret i sin rapport att det är viktigt att myndigheten blir bättre på att analysera variationer i utfallen i migrationsdomstolarna.¹⁸

Som en åtgärd inom ramen för regleringsbrevsuppdraget har Migrationsverket därför påbörjat arbete med utveckling av en metod för analys av utfall i domstol som möjliggör för myndigheten att regelbundet och systematiskt följa och analysera variationer i utfall mellan regioner, prövningsorter och enheter. I dagsläget har myndigheten tagit fram olika förslag på metodalternativ att jobba vidare med. Det handlar om att vidareutveckla metoder för både kvantitativ och kvalitativ analys.

¹⁷ Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 1.3.3 s. 22.

¹⁸ Ibid., avsnitt 1.3.3, s. 23.

Planen är att arbetet med att ta fram en metod för analys av utfall i domstol kommer att fortsätta in på 2026 (horisont 3).

3.3 Särskilda åtgärder för en enhetlig och rättssäker handläggning av hbtqi- och konvertitären

Uppdraget innefattar att myndigheten särskilt ska se över frågor om enhetlighet och rättssäkerhet i hbtqi- och konvertitären.

3.3.1 Åtgärder för att förbättra kvaliteten i handläggningen av hbtqi-ärenden inom asylprövningen

Migrationsverket har tagit fram ett förslag på implementeringsplan av Europeiska unionens asylbyrås (EUAA) vägledande dokument¹⁹ som omfattar åtgärder vilka adresserar såväl innehållet i Statskontorets rapport som den externa kritiken mot handläggning av hbtqi-ärenden. Implementeringsplanen innebär ett omfattande kvalitetsarbete, bland annat med fokus på översyn av befintligt metodstöd inom hbtqi-området samt framtagande och implementering av ett nytt kompetensutvecklingsmaterial i samarbete med EUAA.

Myndigheten avser att på ett systematiskt sätt arbeta med förbättringsåtgärder under två år, med uppföljning varje år. Det förväntas att detta kvalitetsarbete leder till förbättrad rättssäkerhet för hbtqi-personer i asylprocessen, ökad kompetens hos personalen samt ett mer likvärdigt bemötande av hbtqi-asylsökande i myndighetens processer. Migrationsverket fortsätter även sin dialog med berörda civilsamhällesorganisationer, i syfte att inhämta uppdaterade kunskaper om målgruppens förhållanden.

Myndigheten avser att implementera åtgärder enligt planen med start under hösten 2025 (även om vissa åtgärder redan är påbörjade) och arbetet med implementeringsplanen kommer att löpa fram till hösten 2027 (horisont 3).

Myndigheten kommer under 2026 att utreda möjligheterna att genomföra en tematisk kvalitetsuppföljning av asylärenden där hbtqi-skäl åberopas och på så vis analysera effekter som implementeringsarbetet har haft. Utredningen gäller utformningen av en lämplig och tillåten metod för urval eftersom nuvarande lagstiftning inte tillåter bland annat sökning, uppgiftshantering i listor eller statistikföring baserat på åberopade skyddsgrunder (exempelvis hbtqi-skäl).

¹⁹ EUAA Practical Guide on applicants with diverse sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics (SOGIESC).

3.3.2 Åtgärder för att förbättra kvaliteten i handläggningen av konvertitärenden inom asylprövningen

Statskontoret konstaterar i sin rapport att Migrationsverkets prövning av ärenden där konversion åberopas som asylskäl har kritiserats av externa organisationer. Kritiken har omfattat brister vad gäller bland annat utredningsfokus, avsaknad av lämplig metod för utredning och fel fokus i bedömningen. Detta är brister som, enligt kritiken, bedöms ha en påverkan på rättssäkerheten i ärendehandläggningen av dessa ärenden.²⁰

Myndigheten har tidigare vidtagit åtgärder till följd av den externa kritiken som av externa aktörer beskrivs ha lett till både en förbättring och försämring av kvaliteten i ärendeprövningen.²¹ Som en åtgärd för att stärka kvaliteten ytterligare i handläggningen av ärenden där konversion åberopas som asylskäl har Migrationsverket, inom ramen för regleringsbrevsuppdraget, utarbetat ett förslag på en åtgärdsplan.

Förslaget på åtgärdsplan har presenterats för Migrationsverkets operativa ledningsgrupp för asylprövning i juni 2025 som beslutat att arbeta vidare med förslagen och vidta åtgärder i form av bland annat utbildning och workshops.

En viktig förutsättning för en hög rättslig kvalitet i handläggning och beslutsfattande i konvertitärenden är utbildning. Migrationsverket har tidigare, i samverkan med företrädare för olika kyrkosamfund, tagit fram ett utbildningskoncept rörande konvertitärenden. Migrationsverket och Sveriges kristna råd har haft en löpande samverkan under planeringen och genomförandet av utbildningen. För att tillgodose behovet av kompetensutveckling när det gäller att handlägga och pröva konvertitärenden är en av åtgärderna enligt planen därför att säkerställa att alla handläggare och beslutsfattare som handlägger asylärenden som rör religionsbaserad förföljelse och som inte har gått utbildningen nu ges möjlighet att genomgå den.

Myndigheten ska även som en ytterligare åtgärd ordna fler workshops i handläggning av konvertitärenden för beslutsfattare vid asylprövningsenheterna inom regionerna. Under hösten 2024 genomförde Migrationsverket en workshop gällande konvertitärenden, med samtliga beslutsfattare inom asylprövningen inom en viss region, efter att resultatet från en genomgång av bifallsstatistik från 2024 visat att det fanns skillnader i bifallsfrekvensen mellan enheterna inom regionen. Inför workshopen fick beslutsfattarna titta på samma ärende där konversion åberopats som asylskäl och göra en självständig bedömning. Vid mötet diskuterade beslutsfattarna senare bedömningen av utgången i ärendet, anledningen till att olika bedömningar görs och vad som kan göras för att få bättre samsyn på bedömningsfrågor inom regionen. Planen

²⁰ Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 2.4.1, s. 40 f.

²¹ Ibid., avsnitt 2.4.1, s. 41.

är att liknande workshops ska genomföras i andra regioner som en del i åtgärdsplanen.

Inom ramen för arbetet med att överväga olika alternativ på lämpliga åtgärder att vidta för att förbättra ärendehandläggningen beaktar myndigheten även Statskontorets förslag om att precisera krav för att utreda och besluta i komplexa ärenden²².

Planen är att arbetet med att identifiera, utforma och vidta lämpliga åtgärder i enlighet med åtgärdsplanen ska fortsätta under hösten 2025 (horisont 2).

Migrationsverket ser även ett behov av att genomföra en tematisk kvalitetsuppföljning av asylärenden som rör religionsbaserad förföljelse. Myndigheten ska under 2026 utreda möjligheterna att genomföra en sådan kvalitetsuppföljning inom ramen för samma utredning av metod och urval som framförts ovan för ärenden där hbtqi-skäl åberopas.

3.4 Förbättra styrningen av ärendehandläggningen inom asylprövningen

Uppdraget innefattar att förbättra den myndighetsinterna styrningen av ärendehandläggningen inom asylprövningen på myndigheten.

3.4.1 Ny operativ lednings- och samverkansstruktur

Statskontorets analys visar att Migrationsverkets organisations- och styrmodell gör det svårt för myndighetsledningen att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen. Enligt rapporten från Statskontoret är det svårt för myndigheten att hålla samman styrningen och få till enhetliga bedömningar utifrån den processororienterade styrningen i kombination med regionbaserad operativ styrning, som innebär att flera chefer på myndigheten delar på ansvaret för att ge den operativa verksamheten förutsättningar att upprätthålla hög rättslig kvalitet i beslutsfattandet.²³

I mars 2025 har Migrationsverket, för att öka myndighetens leveransförmåga, etablerat en ny operativ lednings- och samverkansstruktur, där produktion-, process- och utvecklingsfrågor samt planeringsprocessen omhändertas i ett sammanhang.²⁴ Förändringen utgår från de förslag som redovisats inom ramen för ett tidigare uppdrag från generaldirektören om att utarbeta förslag på en

²² Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 1.3.4, s. 24.

²³ Ibid., s. 8.

²⁴ Migrationsverkets beslut Gd/008/2025 (2025-02-06).

förändrad processorganisation och forumstruktur. Processansvaret har på så vis förts närmare den operativa verksamheten.

Den nya operativa lednings- och samverkansstrukturen trädde i kraft 4 mars 2025.

3.4.2 Utvecklingsarbete inom den nya operativa lednings- och samverkansstrukturen

Mot bakgrund av att Migrationsverkets nya struktur för operativ ledning och samverkan trätt i kraft har myndigheten, som en åtgärd för att verka för ett mer sammanhållet ansvar för rättslig kvalitet inom ramen för den nya organisationen, för avsikt att inleda ett utvecklingsarbete. Utvecklingsarbetet tar sikte på att i första hand undersöka hur det nya forumet, operativ ledning, kan verka gemensamt med rättsavdelningen i den nya strukturen för att skapa en ökad enhetlighet, säkra en hög rättslig kvalitet i myndighetens beslut och motverka att myndigheten arbetar i 'många öar små'. Det kan åstadkommas genom att till exempel samordna och likrikta arbetet med rättslig kvalitet inom asylprövningen.

Planen är att utvecklingsarbetet ska initieras efter att den nya operativa lednings- och samverkansstrukturen haft tid att etableras på myndigheten och att arbetet med att definiera och driva arbetet ska komma igång under år 2026 och framåt (horisont 3).

3.5 Åtgärder för att förbättra stödet till ärendeprovningen

Uppdraget innefattar att myndigheten ska se över strukturen för att ge stöd i prövningen av asylärenden och hur stödet ska fungera.

3.5.1 Samlat grepp kring återkommande problematik med koppling till strukturen för provningsstöd

Provningsstödsstrukturen är en central del i myndighetens styrning och stöd. Det är genom olika forum i provningsstödsstrukturen som handläggare och beslutsfattare får den rättsliga styrning och det rättsliga stöd som de behöver i sitt dagliga arbete. Att strukturen fungerar är därmed en viktig förutsättning för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla enhetlighet och rättslig kvalitet i form av rättssäkra och enhetliga bedömningar inom ärendeprovningen.

Migrationsverket genomförde en utvärdering via enkät till berörda medarbetare gällande strukturen för provningsstöd 2022–2023. Som följd av resultatet på enkäten genomfördes ett antal åtgärder för att förbättra provningsstödsstrukturen. Trots dessa åtgärder kvarstår en del av problematiken, vilket även framgår av Statskontorets rapport från 2024. Av rapporten framgår slutsatser, utifrån intervjuer med myndighetens medarbetare,

som bland annat att svar på rättsliga frågor dröjer och att det finns oklarheter på alla nivåer inom Migrationsverket om hur prövningsstödsstrukturen är tänkt att fungera.²⁵

Migrationsverket vidtar därför ytterligare åtgärder som syftar till att förbättra strukturen för prövningsstöd inom ramen för regleringsbrevsuppdraget. Förslaget är att ta ett samlat grepp inom myndigheten, med stöd av den tidigare utvärderingen och Statskontorets iakttagelser, för att genomföra åtgärder för att förbättra prövningsstödsstrukturen och komma till rätta med de återkommande problemen.

Myndigheten har, med utgångspunkt i Statskontorets slutsatser²⁶, identifierat åtgärder utifrån upplevd problematik i tre huvudpunkter:

- **Bristande kunskap och kännedom om prövningsstödsstrukturen.**
Många medarbetare upplever att de inte har fått tillräcklig information om hur strukturen är tänkt att fungera och att den upplevs som komplicerad. Detta trots att det finns en metodbeskrivning för prövningsstödsstrukturen. Förslagen på åtgärder i denna punkt syftar därför till att uppmärksamma och ge tydlig information om metodbeskrivningen som sprids till samtliga medarbetare genom exempelvis myndighetens gemensamma intranät eller webbutbildning.
- **Det upplevs svårt att hitta svar på frågor från prövningsstödsnätverk.**
Medarbetarna upplever problem med bland annat sökbarhet av svar på frågor och möjlighet att få veta status på en eskalerad fråga. Medarbetarna framför också i Statskontorets rapport att det är oklart vilken status som svaren från prövningsstödsnätverket har i förhållande till annan styrning och stöd inom myndigheten. Förslag på åtgärder är bland annat att se till att varje prövningsstödsnätverk dokumenterar och tillhandahåller information om eskalerade frågor i ett gemensamt dataverktyg för att medarbetare där ska kunna följa vad som har hänt i frågan. Vidare åtgärder syftar till bättre tekniska lösningar i prövningsnätverkens loggar för att underlätta sökbarhet exempelvis digital märkning av frågor och en tydligare rubrikindelning.
- **Det tar tid att få svar på eskalerade frågor.**
Enligt intervjuer som Statskontoret hållit med medarbetarna framgår att de inte upplever att de får svar inom rimlig tid från prövningsstödsnätverken; framförallt gäller det rättsliga frågor. I dessa

²⁵ Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 5.4, s. 96.

²⁶ Statskontorets rapport (2024:14) bl.a. avsnitt 5.4, s. 96.

fall kan handläggningen och prövningen brista i rättssäkerhet och enhetlighet under den tid som beslutsfattarna väntar på svar²⁷. Det finns olika orsaker bakom att det ibland dröjer att få svar från rättsavdelningen. Vissa frågor är av en komplex och principiellt viktig karaktär som gör att det tar tid att bereda frågan inom myndigheten. Många av frågorna är svåra och omfattande att handlägga (exempelvis landspecifika bedömningsfrågor) och som kräver en stor arbetsinsats. Dessa orsaker är i sig svåra att åtgärda, däremot har myndigheten identifierat att frågor från prövningsstödsnätverken inte vanligtvis hanteras av rättsavdelningen enligt en särskild ordning. En särskild ordning för hanteringen skulle kunna bidra till att bevaka, prioritera och fördela ansvar för inkommande frågor och säkerställa att frågeställare får tillräcklig information om handläggningen. Detta är därmed ett förslag på åtgärd som kan vidtas i syfte att öka transparens och ge förutsättningar för snabbare svar på frågor från prövningsstödsnätverken.

Förslagen på åtgärder har i juni 2025 beretts internt inom myndigheten. Nästa steg är att i slutet av september 2025 bereda förslag om uppdrag att genomföra åtgärderna. Förslaget är att ett sådant uppdrag ska ske med start under hösten 2025 och fortsätta under 2026 (horisont 3).

3.5.2 Förbättrad struktur och sökbarhet i rättsliga och processinriktade handböcker

Migrationsverkets interna skriftliga stöd till ärendeprövningen består bland annat av handböcker som tillhandahåller information om rutiner och rättsregler och ger stöd till handläggare och beslutsfattare i tolkningen och tillämpningen av rättskällor. En återkommande synpunkt från myndighetens medarbetare är att det i dag kan vara svårt att snabbt och effektivt hitta rätt information i myndighetens handböcker, särskilt vad gäller rättsliga ställningstaganden och processinriktade rutiner. Innehållet finns visserligen tillgängligt, men det är ofta utspritt över olika dokument och platser på myndighetens intranät, vilket skapar onödig osäkerhet och tar tid från kärnverksamheten. Det här är även något som framgår av slutsatserna i Statskontorets rapport²⁸.

För att stärka den rättsliga kvaliteten och effektiviteten i handläggningen har ett arbete inletts med att göra en översyn görs av hur våra styrdokument och handböcker är strukturerade och tillgängliggjorda. Slutmålet är att skapa en mer enhetlig och användarvänlig plattform där medarbetare enkelt kan navigera,

²⁷ Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 5.4, s. 96.

²⁸ Ibid., avsnitt 4.5.1, s. 79.

söka och förstå innehållet – oavsett om det gäller rättsliga bedömningar, rutiner eller annan information om handläggningsprocessen.

Planen för arbetet med förslaget att ta fram en gemensam portal för prövningsstöd är långsiktig och ligger inom horisont 3.

3.5.3 Uppdrag från generaldirektören om landrelaterat stöd och styrning
Generaldirektören har den 13 juni 2025 beslutat om ett uppdrag för att utveckla ett förändrat arbetssätt för landrelaterat stöd och styrning.²⁹ Detta sker som ett led i att utveckla myndighetens interna rättsliga stöd till verksamheten. Det nya arbetssättet innebär att den skriftliga landrelaterade styrningen på myndigheten ska utgå från vägledningen (Country Guidance) från Europeiska unionens asylbyrå (European Union Agency for Asylum). Det ska ersätta nuvarande arbetssätt med landrelaterad styrning genom rättsliga ställningstaganden som anger hur asylärenden ska bedömas i förhållande till situationen i hela eller delar av enskilda länder.

Uppdraget är att ta fram nya och utveckla befintliga stödformer för bedömningar i landrelaterade frågor. Arbetet med uppdraget ska ske med beaktande av Statskontorets slutsatser, bland annat i fråga om att skapa förutsättningar för styrningen att nå ut och få genomslag för att främja enhetliga bedömningar. Förslaget omfattar även åtgärder som syftar till att analysera och vidta åtgärder i förhållande till det stöd som rättsavdelningen levererar till asylprövningsverksamheten, bland annat genom piloter och samråd med den operativa verksamheten och översyn av interna forum för rättsligt stöd.

Uppdraget ska delredovisas 27 januari 2026 och slutredovisas på beredning för generaldirektören senast 5 maj 2026 (horisont 3).

3.6 Förbättrad resultatredovisning av rättslig kvalitet

Uppdraget innefattar att Migrationsverket ska förbättra resultatredovisningen så att regeringen kan följa hur myndighetens resultat utvecklas när det gäller den rättsliga kvaliteten.

3.6.1 Säkerställa att myndighetens mätetal för rättslig kvalitet är relevanta och mätbara

Myndigheten har under 2024, i en intern rapport om rättslig kvalitet inför andra tertiärluppföljningen av verksamhetsplanen, redovisat att det kan finnas anledning att se över de indikatorer och nyckeltal som används för att bedöma

²⁹ Migrationsverkets beslut Gd/035/2025 (2025-06-13).

om myndigheten når upp till målet om att handläggningen ska hålla en hög rättslig kvalitet.³⁰

Migrationsverkets definitioner av mätetal, indikatorer och nyckeltal fastställs av planeringsavdelningen genom beslut³¹. Anledningen till behovet av en översyn av myndighetens mätetal för hög rättslig kvalitet är att mätbarheten i dag varierar mellan olika nyckeltal (exempelvis om en muntlig utredning har tagit rimlig tid) och i vissa fall, såsom är fallet med nyckeltalen om utfall i domstol, kan det finnas behov av ytterligare konkretisering för en tydligare mätning. Vid utredning har Migrationsverket identifierat behov av ett förtydligande i beslutet³² om indikatorer och nyckeltal om hur indikatorernas värden ska beräknas.

Planen är att utreda behovet av ändringar i tid till redovisningen av regleringsbrevsuppdraget (horisont 1) och att ändringarna i beslut om indikatorer och nyckeltal ska genomföras i tid till årsredovisningen (horisont 2).

3.6.2 Förbättra resultatredovisningen av rättslig kvalitet i årsredovisningen
Statskontoret har i sin rapport bedömt att Migrationsverkets resultatredovisning är alltför fokuserad på att beskriva myndighetens resultat i form av handläggningstider, volymer och kostnader för ärendehandläggningen. I rapporten konstaterar Statskontoret att den rättsliga kvaliteten redovisas som en separat del av myndighetens resultat, vilket försvårar för regeringen att bedöma hur den rättsliga kvaliteten utvecklas i de olika ärendeslagen.³³

Migrationsverket bedömer att det finns både fördelar och nackdelar med nuvarande sätt att redovisa den rättsliga kvaliteten. En fördel är att redovisningen av den rättsliga kvaliteten är samlad, vilket kan förenkla för regeringen att få en överblick över den rättsliga kvaliteten och att inhämta information från årsredovisningen.

Myndigheten delar dock Statskontorets uppfattning att nuvarande redovisning inte ger en samlad helhetsbild av kvaliteten i handläggningen i de olika ärendeslagen, vilket är önskvärt. Migrationsverket planerar därför att i årsredovisningen för 2025 redovisa den rättsliga kvaliteten per ärendeslag istället för som nu i ett eget kapitel, som en del av redovisningen av huruvida myndigheten förmår handlägga ärenden snabbt, billigt och rättssäkert.

Statskontoret har också kommit fram till att underlaget för bedömning av kvaliteten har försämrats efter 2019, eftersom myndigheten i årsredovisningen för 2020 upphörde med att redovisa de interna förutsättningarna för rättslig

³⁰ Migrationsverkets rapport, Resultat rättslig kvalitet – T2 2024, dnr: 1.3.1-2024-12525 (2024-09-13).

³¹ Migrationsverkets beslut Plan/029/2025 (2025-05-12).

³² Se fotnot 31.

³³ Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 1.3.3, s. 24.

kvalitet. Migrationsverket bedömer att detta fortsatt inte kommer redovisas särskilt i årsredovisningen, men att den interna uppföljningen i högre grad behöver belysa de olika faktorer som ger förutsättningar för hög rättslig kvalitet i handläggningen.

Migrationsverket har tagit fram ett förslag på förändringar i dispositionen av årsredovisningen som motsvarar Statskontorets förslag. Dessa ändringar genomförs i årsredovisningen för 2025 (horisont 2).

3.7 Ytterligare åtgärd med utgångspunkt i Statskontorets rapport

Uppdraget innefattar att Migrationsverket ska analysera hur enheterna kan bevara sin förmåga att fatta enhetliga beslut med hög rättslig kvalitet när antalet asylsökande minskar.

3.7.1 Analysera hur verksamheten kan bevara förmågan att fatta enhetliga beslut när antalet asylsökande minskar

Enligt Statskontorets rapport står Migrationsverket inför flera utmaningar de kommande åren, bland annat utifrån att antalet asylsökande blir färre, vilket i sin tur kan orsaka problem för den organisationsstruktur som myndigheten har byggt upp för asylprövningen.³⁴ Som en åtgärd föreslår Statskontoret att Migrationsverket analyserar hur myndigheten kan behålla enheternas förmåga att fatta enhetliga beslut med hög kvalitet när antalet ärenden inom asylprövningen minskar.

Statskontoret föreslår att analysarbetet organiseras i en arbetsgrupp med representanter från olika delar av myndigheten eftersom analysen behöver utföras utifrån olika perspektiv. Enligt rapporten anser Statskontoret att det är viktigt att Migrationsverket bland annat noga utreder hur myndigheten kan samla kompetensen vid ett färre antal renodlade asylenheter i stället för att enheterna handlägger flera olika ärendeslag.³⁵ Myndigheten har därför påbörjat en åtgärd i form av tillsätta en ansvarig uppdragsledare som ska leda analysarbetet och sätta samman en arbetsgrupp i enlighet med Statskontorets rekommendation. Arbetsgruppen ska, förutom att särskilt beakta Statskontorets slutsatser och medskick, analysera myndighetens kompetensförsörjning såväl som en analys hur enheterna kan behålla rättslig kvalitet och upprätthålla enhetliga bedömningar utifrån att antalet asylärenden minskar. Planen är att arbetet med analysen ska genomföras under hösten 2025 och vara klar under första halvåret 2026 (horisont 3).

³⁴ Statskontorets rapport (2024:14) avsnitt 1.3.2, s. 22.

³⁵ Ibid.

4 Sammanställning av myndighetens åtgärder

Horisont 1 – Genomförda åtgärder	Ny operativ lednings- och samverkansstruktur (gäller från och med den 4 mars 2025)
	Utveckling av metod för nationell kvalitetsuppföljning (gäller från och med den 10 juli 2025)
	Förbättra resultatredovisningen i årsredovisning 2025 (gäller från och med årsredovisningen 2025)
Horisont 2 – Färdiga till årsredovisning 2025	Nationell kvalitetsuppföljning av asylärenden
	Nationell kvalitetsuppföljning av ärenden om svenskt medborgarskap
	Central uppföljning av förvarsverksamheten
	Säkerställa att myndighetens mätetal för målet <i>Hög rättslig kvalitet</i> är relevanta och mätbara
Horisont 3 – Långsiktigt perspektiv med beräknat slutförande 2026 och framåt	Utveckling av metod för kvantitativ analys av enhetlighet i bifallsärenden
	Särskilda åtgärder för en enhetlig och rättssäker handläggning av hbtqi- och konvertitärenden inom asylprövningen
	Utveckling av metod för analys av utfall i domstol
	Analysera hur enheterna kan bevara sin förmåga att fatta enhetliga beslut med hög rättslig kvalitet när antalet asylsökande minskar
	Förbättrad struktur och sökbarhet i rättsliga och processinriktade handböcker
	Uppdrag från generaldirektören om att utveckla nytt arbetssätt för landrelaterad styrning och stöd
	Samlat grepp kring återkommande problematik med koppling till strukturen för prövningsstöd
	Utvecklingsarbete inom den nya operativa lednings- och samverkansstrukturen